Колізія мисливського законодавства чи спланований хаос?

Олег Проців, спеціально для "Телекритики"
17.03.2014 18:13

Специально для конкурса ТК: "Правоприменение и управление в лесном секторе Украины. 2014г."

Вже стало модним ототожнювати демократію із законом, так як без законності демократія переростає в охлократію - владу юрби. Але, судячи з авторитарного політичного режиму, коли в антиконституційний спосіб переписувалась Конституція для забезпечення узурпації влади Президента, кнопкодавним голосуванням у Верховній Раді топтали саме поняття юстиції, яка ототожнюється із справедливістю. Варто було лише запустити авторитарний режим державного управління, як посипався і сам принцип дотримання законності. Мисливська галузь, як складова лісової, не стала винятком у порушенні законів, як і всі галузі економіки.

Ієрархія державного управління, як і правове регулювання, передбачає чітку структуру взаємозв'язків. Якщо брати інституційне чи правове регулювання, то у ньому передбачена чітка ієрархія. У першому випадку вибудовується ієрархічна структура управління з рівнями управління, яка передбачає підзвітність та підконтрольність. Аналогічний принцип закладений й у правовій системі, де Конституція займає найвищий рівень, а далі - закони та кодекси, Укази Президента, постанови та рішення Кабінету Міністрів, накази та інструкції міністерств і так далі. Відповідно до структури правової системи Закон не повинен суперечити Конституції, а постанова Кабінету Міністрів - Закону. Інакше - хаос. Проте, судячи з існуючої системи державного регулювання мисливської галузі, вона перебуває як інституційному, так і в управлінському хаосі.

Значні «покращення» державного регулювання мисливства відбулись з набуттям чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства соціальної політики України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів» від 16.10.2012 № 5462-VI. Не знаю, яка кінцева мета такої адміністративної реформи була задумана авторами цієї ідеї, коли повноваження обласних управлінь у галузі мисливського господарства були взагалі зняті і передані Агентству лісових ресурсів України. Але, завдяки цим змінам у Законі України «Про мисливське господарство та полювання» залишились лише стаття 6-1 «Повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства».

До повноважень ж Агенства відійшли:
- подання документів з питань надання у користування мисливських угідь;

- здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі мисливського господарства і полювання;
- видача в установленому порядку дозволів на використання мисливських тварин, що перебувають у державній власності, за винятком тих, що знаходяться на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду;
- ведення державного обліку чисельності і добування мисливських тварин;
- видача паспортів на собак мисливських порід, інших ловчих звірів і птахів;
- видача посвідчень мисливця і щорічної контрольної картки обліку добутої дичини та порушень правил полювання;
- організація роботи з укладання з користувачами мисливських угідь договорів про умови ведення мисливського господарства та здійснення контролю за виконанням цих договорів;
- ведення державного кадастру мисливських тварин, що перебувають на території України;

Про повноваження територіальних органів, які відносяться до Агентства лісових ресурсів у ЗУ «Про мисливське господарство та полювання» взагалі не згадується.

Тож для того, щоб хоч якось виправдати функціонування цих територіальних управлінь наказом Державного агентства лісових ресурсів України від 28 березня 2013 року № 83 були затверджені зміни у положення територіальних управлінь, які у свою чергу були зареєстровані у державних реєстраторів на місцях.

Якщо відповідно до статті 37 Закону «Про мисливське господарство та полювання» здійснення державного контролю за дотриманням законодавства у галузі мисливського господарства і полювання покладається на центральний орган виконавчої влади, що реалізовує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства, то відповідно до змін п. 4.62. ці повноваження надаються обласним управлінням. Відповідно якщо стаття 6-1 закону визначає, що до повноваження Агентства відноситься ведення державного обліку чисельності і добування мисливських тварин, то ці ж повноваження п. 4.63 положення передані обласним управлінням. Також ведення державного обліку чисельності і добування мисливських тварин та видача паспортів на собак мисливських порід, інших ловчих звірів і птахів, покладене на Агентство, відповідно до п. 4.63 та 4.64 передані також обласним управлінням. Також окремими положеннями передано обласним управлінням такі повноваження Агенства, як погодження пропускної спроможності, проектів організації та розвитку мисливського господарства, строків натаскування, наганяння, вимуштрування, польових випробувань і змагань собак, здійснення організації обліку племінних собак мисливських порід, попередження користувачів

мисливських угідь про усунення порушень, які спричиняють погіршення середовища перебування тварин, заборона використання державного мисливського фонду в угіддях користувачів мисливських угідь, видача дозволів на добування хижих тварин, вовка та лисиці.

Одним з найбільш суперечливих є питання видачі посвідчення мисливця і щорічної контрольної картки обліку добутої дичини та порушень правил полювання. Хоча й законом ці повноваження також відносяться до Агентства, однак так само, як й інші повноваження, але вже іншим наказом Агентства від 12.11.2012 року № 400 всі вони передані територіальним управлінням всупереч статті 1-3 Закону України «Про адміністративні послуги». Дана стаття передбачає, що суб'єктом надання адміністративної послуги є орган виконавчої влади, який відповідно до закону уповноважений надавати адміністративні послуги. Делегування або передача повноважень не передбачені. Ще народна мудрість говорить, що «попові можна, то дякові - зась». Ніхто не може собі пригадати, щоб диякон дав Святу тайну покаяння, шлюбу, сповіді. Але як бачимо, органам державної влади закон - не писаний.

Тож перед новими органами державної виконавчої влади постає питання легалізації посвідчень мисливця, виданих обласними управліннями лісового та мисливського законодавства у період з початку 2011 року по даний час. Всім юристам зрозуміло, що рішення, прийняті органами, які не мають на те передбачену функцію, є незаконними, а видані ними документи втрачають юридичну силу.

Але найцікавіше, що п. 4.74. на управління покладено й взагалі всі повноваження, визначені законами України, та Президентом України, покладені виключно на Держлісагентство України. Для чого потрібне Агентство, як орган державної влади, який всі свої повноваження передав територіальним органам. У зв'язку з цим слід нагадати, що стаття 6 Конституції України визначає, що органи виконавчої влади України здійснюють свої повноваження відповідно до законів України. Стаття 19 Конституції визначає, що органи державної влади і їх посадові особи зобов'язані діяти, і я хочу наголосити, лише на підставі та в межах повноважень, та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України.

Але, якщо Ви думаєте, що всі повноваження Агентство передало на місця для оперативного вирішення, то виявляється, що ні. Наприклад, якщо взяти такі повноваження, як «подання документів з питань надання у користування мисливських угідь», то Київ залишив їх собі. Добре знаючи, що вирішення таких питань, як свідчать чисельні публікації у пресі, приносять добрі дивіденди. Є надія, що оборудки з надання мисливських угідь будуть предметом розслідування відповідних органів. До речі, перші ластівки у цій

справі вже є. Зокрема, 9 березня 2014 року члени товариства мисливців та рибалок подали звернення до керівництва держави, де серед іншого звинувачують посадових осіб Агентства у здирництві при погодженні питань щодо надання в користування мисливських угідь мисливським товариствам.

Що змінилось на даний час? Прийшла нова влада, і всі засудили голову Держлісагентства В. Сівця. Але навіть після цього, чи щось змінилось у свідомості багатьох посадових осіб галузі? Рабська совковість паралізує волю багатьох осіб щодо дотримання у своїй діяльності верховенства права. Накази київського керівництва були і, на жаль, залишаються вищими, ніж чинне законодавство. Всі ми мали шанс на власні очі пересвідчитись у подиху авторитаризму, при якому, чим вищий щабель в ієрархії державного управління займає керівник, тим вищий у нього є інстинкт самозбереження, метою якого є будь-якою ціною втриматись на теплому місці.

Невже стільки перевіряючих, які без перерви перевіряли галузь, не бачили чи не захотіли побачити в жодному із обласних управлінь, що грубо порушувався закон. Закривали очі і державні реєстратори в усіх областях, які реєстрували положення про управління, не бачили й органи фінансового контролю, так як порушувалась і фінансова дисципліна. Адже державне мито повинно було поступати у Київську міську раду, так як агентство знаходиться у Києві, а не в обласні центри по місцю знаходження обласних управлінь. Державне мито повинно сплачуватись по місцю надання адміністративної послуги.

Я впевнений, що суспільство далі у своєму розвитку не піде, якщо державні клерки та чиновники у своїй професійній діяльності будуть керуватись не законами, а вказівками зверху. Сподіваюсь, що слова з присяги державного службовця буду «суворо дотримувати Конституції та законів України» перестануть бути в Україні порожнім звуком. То ж доцільним буде проведення люстрації, ініційоване новою владою, яка дасть змогу прищепити у майбутньому державним службовцям рефлекс щодо виконання вимог законодавства, а не начальника - самодура. На мою думку, якщо б хоча б в одній із областей намагались виконати вимоги законодавства, то це б призвело до припинення порушення закону у веденні мисливства з однієї сторони, а з іншої - це дало б можливість через деякий час врегулювати механізм державного управління мисливством таким чином, щоб він завідомо не порушувався. Для чого тоді весь політичний процес, коли партії та кандидати проводять передвиборчу агітацію, великі кошти витрачаються на організацію виборів, депутати отримують заробітню плату, йде дискусія над законопроектами, які потім кнопкодавляться у Верховній Раді, проходять аналіз в адміністрації Президента, ним підписуються, великими тиражами друкуються у визначених друкованих виданнях. А може нам потрібно вибрати диктатора, який все знає, як робити.

Як тут не згадати біблейську притчу про Содом і Гомору, коли Авраам просив Бога про помилування жителів цих міст. Торги почались з п'ятдесяти праведників, а виявилось, що й десяти праведників не проживає у цих містах. Мабуть і в нашому суспільстві склалась така катастрофічна ситуація, коли жоден з посадових осіб обласних управлінь лісового та мисливського господарства, державних реєстраторів, перевіряючих з контрольно-ревізійних управлінь, органів державного нагляду та контролю не хотіли чи не змогли побачити порушення. Я впевнений, що якби було десять праведників, то до такого правового хаосу у галузі мисливства ми б не дійшли.

А може цей хаос є спланованою акцією? Давно у народі побутує вислів: закон - як дишло. І цим дишлом керуються державні чиновники, які, маніпулюючи правовою базою, самі й вирішують, що їм виконувати, а що ні, так як на будь-яке своє рішення можна аргументувати тим або іншим актом, в залежності від місця сидіння і не тільки. Якщо потрібно, можна показати на закон, якщо ні - на положення. З однієї сторони можеш виконувати, а з іншої сторони - ні. То ж революція дала лише можливість демонтувати авторитаризм, а далі боротьба за демократію і законність лише продовжується.

Проців О.Р. Колізія мисливського законодавства чи спланований хаос? / Олег Проців / Полювання та риболовля. – 2014. – №6 (152) червень. – С. 2.